

Política y regulaciones para los medios y las TIC en la Argentina (2015-2019)

Bernadette Califano¹

¹ CONICET / UBA / UNQ / e-TCS-Umai
bernacali@gmail.com

Resumen: Este trabajo describe y analiza las principales medidas implementadas en materia de regulación de medios, telecomunicaciones y TIC durante el gobierno de Mauricio Macri en la Argentina, a fin de caracterizar los rasgos centrales de la política pública implementada para el sector ampliado de las comunicaciones entre 2015 y 2019.

Palabras clave: Políticas de comunicación, Regulación de medios, Tecnologías de Información y Comunicación, Telecomunicaciones.

1 Introducción

Entre 2015 y 2019 se introdujeron numerosas modificaciones sobre el marco regulatorio vigente en materia de comunicaciones en la Argentina. En particular, se modificaron la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, que regulaba sobre la comunicación audiovisual (radio y televisión sobre cualquier soporte), y la Ley Argentina Digital N° 27.078, que establecía disposiciones sobre el sector de las telecomunicaciones, las tecnologías de información y comunicación (TIC) y sus recursos asociados. Los fundamentos centrales por parte del gobierno de la coalición “Cambiamos” para justificar las modificaciones se basaron en la necesidad de actualizar el marco regulatorio vigente en virtud de la superación de las barreras tecnológicas entre las industrias del audiovisual y las telecomunicaciones, y lograr una homogeneidad normativa que permitiese favorecer la competencia y promover las inversiones para el desarrollo del sector.

El objetivo de este trabajo es analizar las principales medidas adoptadas en materia de regulación de medios, telecomunicaciones y TIC a lo largo del mencionado gobierno, a fin de caracterizar los rasgos centrales de la política pública implementada para el sector ampliado de las comunicaciones entre 2015 y 2019.

Para ello, la investigación recurre al análisis documental sistemático de legislación (leyes, decretos, resoluciones, decisiones administrativas, etc.), investigaciones previas, fuentes periodísticas, informes corporativos y documentos institucionales elaborados por actores que procuraron incidir sobre el proceso de la política pública.

El trabajo se estructura del siguiente modo. Luego de esta breve introducción, se explicita el enfoque conceptual de la investigación. En un tercer apartado se desarrolla el análisis de la política de comunicación del gobierno de Cambiemos. Allí examinamos las principales modificaciones efectuadas sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley Argentina Digital, junto con las críticas y rechazos expresados por diversas organizaciones sociales. A continuación describimos el fracaso de la labor realizada por la comisión que se encargaría de redactar un proyecto de ley de comunicaciones convergentes. Seguidamente, analizamos otras disposiciones que, a partir del segundo año de gobierno, pretendieron corregir errores de los primeros decretos y/o compensar a otros actores empresariales del sector. También examinamos el derrotero conducente a la fusión entre las empresas Telecom y Cablevisión, y el intento fallido por promulgar una ley en materia de infraestructura y competencia de TIC. Hacia el final del apartado nos referimos a los recortes presupuestarios experimentados por ciertos organismos, y en materia de medios estatales y comunitarios. Por último, brindamos las conclusiones del análisis.

2 Enfoque conceptual

Las políticas de comunicación refieren al conjunto de principios, proyectos, reglas y decisiones de las autoridades de gobierno sobre los sistemas de medios de comunicación. Estas políticas se desagregan en distintas herramientas para alcanzar los fines propuestos, plasmadas generalmente en regulaciones que recaen sobre la estructura de mercado, los contenidos mediáticos, las formas de financiamiento, los modos y plazos de adjudicación de licencias, la infraestructura técnica y los desarrollos tecnológicos, entre otras (Califano, 2018b; McQuail, 2010; Puppis & Van den Bulck, 2019; Sarikakis, 2004). Asimismo, entendemos a estas políticas como un proceso atravesado por el conflicto entre múltiples actores, quienes ostentan desiguales posiciones de poder político y económico, y recurren a mecanismos formales e informales para tratar de influir sobre los procesos de regulación (Califano, 2015; Freedman, 2008).

Existen ciertas áreas de política pública que se superponen con el campo de la política de medios, cada una con énfasis distintivos: política de telecomunicaciones, política de información, política cultural. No obstante, los límites entre estas áreas son cada vez más porosos, a medida que la digitalización, la convergencia y la globalización de las tecnologías de las comunicaciones difuminan las tradicionales distinciones tecnológicas y regulatorias (Napoli, 2008).

El diseño de las políticas públicas de comunicación presenta desde hace décadas una serie de desafíos vinculados con los procesos de digitalización y con la convergencia entre las industrias del audiovisual, las telecomunicaciones e internet. Si bien no hay una definición unívoca del concepto “convergencia”, se trata de un proceso complejo,

facilitado a partir de los desarrollos tecnológicos, pero que implica cambios industriales, culturales y sociales que suponen nuevos modos de producción, distribución, consumo y acceso a los bienes culturales, así como nuevas formas de socialización y modelos de negocio (Becerra, 2003; Fagerjord & Storsul, 2007; Jenkins, 2006). En este sentido, se trata de un fenómeno que puede ser analizado desde distintos enfoques o niveles, que involucran aspectos de infraestructura, de servicios, de prácticas sociales y culturales, de mercados, y de políticas y regímenes regulatorios.

Este trabajo procura analizar el nivel regulatorio del proceso de convergencia. Específicamente, examina la regulación formal implementada para el sector audiovisual (radio y televisión sobre cualquier soporte) y el sector de las telecomunicaciones y las tecnologías de información y comunicación (TIC), en el sentido en que fueron definidos por las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital, en el período comprendido entre 2015 y 2019.

3 La política de comunicación del gobierno de Cambiemos

El 10 de diciembre de 2015 asumió la Presidencia de la Nación en la Argentina el ingeniero Mauricio Macri, al frente de una coalición de partidos políticos denominada “Cambiemos”. En menos de un mes de gobierno se implementaron una serie de medidas por decreto que alteraron sustancialmente el rumbo seguido por la política de comunicación hasta entonces.

En pocos días se creó el Ministerio de Comunicaciones (decreto 13/2015), tras modificar la Ley de Ministerios, y el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete (decreto 237/2015). Se intervinieron las Autoridades Federales de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC) por un plazo de 180 días (decreto 236/2015), y antes de fin de año se firmó un decreto de necesidad y urgencia (DNU 267/2015) que desmanteló el núcleo de las regulaciones vigentes en materia de servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones.

La justificación formal para la implementación de toda esta serie de medidas se basó en la necesidad de avanzar en el proceso de convergencia entre los sectores del audiovisual, las telecomunicaciones y las TIC, y lograr una homogeneidad normativa que permitiese favorecer la competencia y fomentar las inversiones.

Para tal fin, el decreto 267/2015 dispuso la creación de un nuevo organismo regulador, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), para unificar los entes reguladores sectoriales existentes (AFSCA y AFTIC). Esto contradecía lo dispuesto por las leyes vigentes, que establecían que los directores de los organismos debían permanecer cuatro años en sus cargos, con dos años de diferencia con respecto del mandato del titular del Poder Ejecutivo. El nuevo ente regulador pasó a ser un organismo gubernamental, en tanto cuatro de sus siete directores eran elegidos directamente por el Presidente de la Nación, quien a su vez designaba a los tres restantes a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual y las TIC (en representación de la primera, segunda y tercera minoría parlamentaria). En otras palabras, cinco de los siete integrantes del directorio de ENACOM responden al

partido político gobernante y el Poder Ejecutivo puede remover a cualquiera de ellos “en forma directa y sin expresión de causa” (art. 5, decreto 267/2015).

El ente regulador se conformó originalmente a principios de 2016 y comenzó a funcionar únicamente con representantes del Poder Ejecutivo, ya que el decreto establecía que el organismo quedaba legalmente constituido con su presidente y con tres directores, que las reuniones contaban con quórum para sesionar con la presencia de cuatro integrantes, y que las decisiones se adoptaban por mayoría simple. La designación de las autoridades en representación de las otras fuerzas políticas se completó recién un año más tarde.

3.1 Modificaciones iniciales sobre el marco regulatorio vigente

Además de la creación de ENACOM, el decreto 267/15 introdujo modificaciones medulares sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley SCA) y sobre la Ley Argentina Digital.

Con respecto a la primera, se modificaron y/o derogaron todos los artículos que habían sido cuestionados por el Grupo Clarín, uno de los principales conglomerados mediáticos del país, apenas promulgada la norma en octubre de 2009. El juicio iniciado por el multimedio se resolvió en 2013, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró constitucionales todos los apartados de la Ley SCA discutidos por la empresa. En diciembre de 2015, apenas iniciado el nuevo gobierno, se dispuso por decreto modificar estos artículos para facilitar las transferencias de licencias entre privados y prohibir aquellas realizadas entre sectores sin fines de lucro. Además, se incrementaron todos los límites sobre multiplicidad de licencias, ampliándose de 10 a 15 para televisión abierta y radio AM/FM en todo el país, y de 3 a 4 dentro de una misma área de cobertura. Se eliminaron los topes de cantidad de licencias para la televisión por cable (principal negocio del Grupo Clarín en términos de facturación), dado que el cable pasó a ser considerado un “servicio TIC”, regido por la Ley Argentina Digital, exceptuándolo así de las normas culturales específicas para el audiovisual.

Desde entonces, los operadores de televisión por suscripción precisan de una sola licencia TIC para poder brindar servicios en todo el territorio nacional y no resultan aplicables para ellos los límites establecidos en la Ley SCA: el máximo de 24 licencias en todo el país, el tope del 35% del mercado, las restricciones sobre propiedad cruzada de medios, las cuotas de programación nacional y local, la obligación de emitir una señal propia, y los límites para publicidad, entre otros.

Del mismo modo, se derogó el art. 48 de la Ley SCA sobre prácticas de concentración indebida, que establecía que antes de la adjudicación de licencias debían verificarse los vínculos societarios o procesos de integración vertical u horizontal en materia de medios de comunicación, y que no podría alegarse “derecho adquirido” frente a las normas generales que, en materia de desregulación, desmonopolización o defensa de la competencia, se establecieran en adelante. Se derogó también el artículo 161 de la Ley SCA, que establecía el plazo de un año para la adecuación a los nuevos límites de licencias.

Adicionalmente, el decreto 267/2015 flexibilizó todos los vencimientos de las licencias: cualquier empresa licenciataria pudo reiniciar el conteo de los plazos desde 2016,

con períodos regulares por diez años, prorrogables automáticamente por otros cinco, con la posibilidad de extenderlos por otros diez años más por decisión de ENACOM. En otras palabras, se establecieron prórrogas de licencias casi indefinidas para las empresas que contaban con medios de comunicación audiovisuales.

En el mismo decreto se afirma que las modificaciones procuran avanzar hacia un “proceso de convergencia entre las diferentes plataformas tecnológicas en la provisión de servicios de TV, Telefonía e Internet”, de modo que ello favorezca “la competencia en el proceso de mercado” y genere “condiciones de mayor seguridad jurídica que resultan necesarias para fomentar la inversión y el desarrollo en el sector” (considerandos del decreto 267/2015).

Sin embargo, la medida regula en sentido contrario a lo que se propone. En primer lugar, porque modifica la Ley Argentina Digital e impide que los operadores del servicio básico telefónico y de telefonía móvil brinden servicios audiovisuales de televisión paga, hasta –por lo menos– enero de 2018 (art. 10, decreto 267/2015). Esta decisión, junto con la limitación para que las operadoras de TV satelital brinden servicios de internet, fue calificada como un “retroceso” para la convergencia tecnológica por parte de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASIET, 2016). En segundo lugar, debido a que la conformación de un organismo regulador totalmente dependiente del Poder Ejecutivo “resulta muy poco proclive a la ‘seguridad jurídica’ de los actores interesados”, cuando toda decisión puede ser tomada discrecionalmente por parte del gobierno (Fontanals, 2016).

Otra modificación que introdujo el decreto y que afectó lo dispuesto tanto por la Ley SCA como por la Ley Argentina Digital fue la creación del Consejo Federal de Comunicaciones (CoFeCo), para unificar los consejos federales preexistentes en materia de comunicación audiovisual y telecomunicaciones. El cambio supuso una pérdida de funciones específicas y de representatividad en el organismo. Por un lado, se redujeron sus funciones a las de asesoramiento en el diseño de la política pública, suprimiendo la posibilidad de proponer representantes para el ente regulador y para el directorio de los medios públicos. Por el otro, se anuló la representación de actores provenientes de universidades nacionales con carreras de comunicación, emisoras universitarias, distintas entidades sindicales y sociedades gestoras de derechos, y se redujo la cantidad de entidades privadas con y sin fines de lucro específicas por sector. Recién ocho meses más tarde se especificaron sus tareas y composición específica (decreto N° 916/2016), pero luego el consejo permaneció inactivo hasta el final del gobierno de Macri.

Todas estas modificaciones fueron duramente criticadas por organismos de derechos humanos, asociaciones de periodistas, universidades públicas, redes de carreras de comunicación y medios comunitarios, entre otras.¹ Uno de los argumentos centrales de las críticas recayó sobre las formas: si bien los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo tienen fuerza de ley en la Argentina, no se trataba en este

¹ Entre los organismos que manifestaron públicamente sus críticas al accionar del gobierno en materia de políticas de comunicación se hallan el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), Reporteros Sin Fronteras (RSF), la Defensoría del Público de Comunicación Audiovisual, la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS), la Red de Carreras de Comunicación Social (RedCom), la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD), la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO).

caso de medidas necesarias ni urgentes que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes. Además, se salteaba específicamente lo dispuesto por la Carta Magna para el dictado de leyes en materia cultural y audiovisual, así como los estándares de libertad de expresión del sistema interamericano (CELS, 2015).

Otras críticas se refirieron a los contenidos de los decretos, puesto que avanzaban sobre el derecho a la comunicación de vastos sectores sociales en beneficio de los principales conglomerados de medios del país. Por este motivo, un conjunto de organizaciones sociales encabezado por el CELS solicitó en enero de 2016 una audiencia pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), aceptada bajo el tema “Derecho a la libertad de expresión y cambios a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina”. En dicha audiencia, el 8 de abril de 2016 las organizaciones solicitantes detallaron los incumplimientos de los estándares del sistema interamericano en los que incurrieron los decretos del gobierno y el retroceso que suponían en materia de reconocimiento de derechos humanos en el país. Por su parte, los representantes de gobierno criticaron la política de comunicación heredada y justificaron las medidas en la necesidad de adecuarse a la convergencia tecnológica, haciendo hincapié en que se trataba de disposiciones transitorias hasta tanto se promulgase una ley de comunicaciones integral.

Una vez concluido el período de audiencias, la CIDH sostuvo en su informe oficial que la delegación del Estado “justificó los cambios en el contexto de violaciones a la libertad de expresión que se verificaban en la anterior administración, la velocidad de los cambios en las tecnologías de la información y la posterior convalidación de estas normas por parte del Poder Legislativo”. Agregó que tomaba nota de “la transitoriedad de la situación vigente” y recordó “el principio de no regresividad en materia de derechos humanos” (CIDH, 2016, p. 6).

Sin embargo, el gobierno no cumplió a lo largo de los cuatro años de mandato con la promesa realizada ante la CIDH de sancionar una ley de comunicaciones convergentes, respetuosa de los principios y estándares del sistema interamericano.

3.2 Sin ley de comunicaciones integral

El mismo decreto que dispuso la creación de ENACOM dio origen a la denominada “Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las leyes 26.522 y 27.078”. Dicha comisión trabajaría durante un año, elaboraría un proyecto de ley para unificar las normas existentes y lo enviaría al Congreso de la Nación para su tratamiento.

La comisión comenzó a funcionar en marzo de 2016 bajo la órbita del Ministerio de Comunicaciones (luego disuelto en 2017 y sus funciones transferidas a una Secretaría dentro del Ministerio de Modernización²). A lo largo de 2016, la comisión convocó a veinte audiencias públicas de las que participaron distintas organizaciones, cinco debates académicos en universidades nacionales, y dos seminarios internacionales con la

² Decreto 513/2017 (B.O. 17/07/2017).

presencia de periodistas, investigadores extranjeros y expertos en materia de legislación y defensa de la competencia.

No obstante, este proceso de reuniones recibió numerosas críticas por varios motivos. En primer lugar, porque en ningún momento, a lo largo de todas las instancias mencionadas, se presentó un borrador o anteproyecto de ley sobre la base del cual debatir o hacer aportes. Recién al promediar el año 2016 se difundieron una serie de 17 principios que guiarían la redacción del proyecto, cuya principal falencia consistió en la falta de precisión acerca del objeto a regular. La amplia definición de las llamadas “comunicaciones convergentes” permitía incluir desde la prensa gráfica hasta los intermediarios globales de transporte y distribución de contenidos. A esta imprecisión se añadían principios contradictorios con las propias regulaciones del gobierno (por ejemplo, aquellos que señalaban que el ente regulador debía ser autónomo, autárquico, colegiado y con integrantes de distinto género), y otros que reproducían los ya existentes en materia de garantías de libertad de expresión y acceso a la información, y promoción de la pluralidad y diversidad de voces. Curiosamente, una noción ausente en estos principios para la redacción de un anteproyecto de ley fue el de “concentración económica”. Entre los 17 puntos sólo se hacía alusión a la “defensa de la competencia”, sin precisiones sobre situaciones de posición dominante, competencia asimétrica y/o promoción de actores en determinados mercados. Si bien se incluyeron nociones sobre diversidad y administración del espectro, no se mencionó su vínculo con el problema de la concentración de medios.

En segundo lugar, la intervención en las reuniones convocadas por la comisión redactora, lejos de ser diversa, fue selectiva. El trabajo de Rivero y Zanotti (2017) analiza la composición de estos encuentros a lo largo de sus seis primeros meses y arroja como resultado la presencia de una mayoría de representantes de las cámaras empresariales del sector audiovisual, de las telecomunicaciones, la electrónica y la informática, seguidos por un heterogéneo grupo de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones profesionales, en detrimento de los actores estatales, universitarios y de medios alternativos.

En tercer lugar, se implementó un mecanismo de consulta digital denominado #SumaTuAporte, que consistió en un formulario disponible en el sitio web del organismo regulador para que cualquier persona “pueda enviar su visión acerca de algún aspecto relevante de la Nueva Ley que se encuentra en proceso de elaboración”. El formulario requería de una serie de datos obligatorios (nombre y apellido, número de documento, provincia y aclaración de la “categoría” específica sobre la cual se opinaba) y otros opcionales (profesión, correo electrónico, teléfono), y brindaba un espacio de 300 caracteres para hacer un aporte (es decir, una extensión mínima). El formulario permaneció en línea durante tres meses, hasta diciembre de 2016, pero los comentarios recibidos no fueron sistematizados ni puestos a disposición del público.

El funcionamiento de la comisión que debía elaborar el proyecto de ley fue prorrogado por diversas resoluciones oficiales que postergaron su tarea por sucesivos plazos de seis meses. La última prórroga, por el período de un año, venció estratégicamente al final del mandato presidencial, en diciembre de 2019. Luego de cuatro años de gobierno, no se conoció ni siquiera un borrador o anteproyecto de ley como producto del trabajo de la comisión redactora.

3.3 Correcciones y recompensas

A lo largo del segundo año del gobierno de Cambiemos se implementaron otras disposiciones que, en general, pretendieron corregir errores de los primeros decretos y/o compensar a otros actores empresariales de peso en el sistema de medios de comunicación argentino.

El último día hábil de 2016 se firmó el decreto 1340/2016, que dispuso medidas proteccionistas para las empresas de telecomunicaciones que desplegasen redes fijas de última milla para banda ancha. En otras palabras, estableció el bloqueo de la competencia, por un plazo de 15 años, en el tramo final de la comercialización de servicios de conectividad, modificando parcialmente lo dispuesto por la Ley Argentina Digital sobre desagregación de la red local. Esta medida contradice el declarado objetivo de la política pública en torno de “la promoción de la competencia” en estos mercados.

Además, el mismo decreto permitió a las telefónicas brindar televisión por cable a partir de enero de 2018 en cuatro localidades (Área Metropolitana de Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Santa Fe) –algo que luego fue prorrogado hasta 2019- y en el resto del país con autorización de ENACOM. También habilitó a la empresa DirecTV para brindar servicios de Internet.

Por otro lado, el decreto estableció lineamientos generales para la promoción de la competencia en materia de espectro radioeléctrico. Sin embargo, sólo lo hizo en términos discursivos, porque dispuso –nuevamente– que la “apertura” fuera sólo para los actores dominantes en ese y otros mercados. La medida habilitó al ENACOM para asignar nuevas bandas de frecuencias para servicios de comunicaciones móviles y “reatribuir” frecuencias “con compensación económica y uso compartido”. Se trata del proceso conocido como *refarming* que permite que determinadas bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, atribuidas previamente a otros usos y asignadas a prestadores audiovisuales o de servicios TIC, puedan ser reutilizadas para la prestación de servicios móviles o fijos inalámbricos. En los hechos, esto benefició directamente al Grupo Clarín, pues lo habilitó para ingresar al negocio de la telefonía móvil luego de haber comprado la empresa Nextel en 2015, la que a su vez adquirió una serie de firmas con frecuencias en las bandas de 2,5 GHz y de 900 MHz. La reatribución de frecuencias para servicios de telefonía móvil se produjo en 2017 (Califano, 2018a).

En síntesis, se implementaron una serie de medidas compensatorias para cada uno de los grandes actores del mercado de medios y telecomunicaciones. Las empresas Telefónica, Telecom y Claro estarían en condiciones de prestar servicios de televisión por cable en los principales centros urbanos –aunque aún no se las autorizaba para brindar televisión satelital, algo que luego se intentaría a través del llamado proyecto de “ley corta”–, DirecTV brindaría legalmente servicios de conexión a internet y el Grupo Clarín ingresaría al negocio de la telefonía móvil.

3.4 Autorización para la fusión Telecom-Cablevisión

Entre 2017 y 2018 el gobierno autorizó en tiempo record la fusión entre las empresas Telecom Argentina S. A. (propiedad del fondo de inversiones Fintech del mexicano David Martínez) y Cablevisión Holding S.A. (60 % del Grupo Clarín y 40% del propio

Martínez), habilitando la creación de una mega compañía con posición dominante (y en algunas localidades, monopólica) para la prestación de servicios de *cuádruple play* (banda ancha, televisión por cable, telefonía fija y móvil).

El compromiso de fusión entre ambas compañías fue anunciado en junio de 2017 y el ENACOM lo autorizó en diciembre. La resolución del organismo regulador³ estableció que, en tanto la firma fusionada superaba el límite del espectro radioeléctrico establecido por la regulación vigente (poseían 220 Mhz y el máximo es 140 Mhz), debían devolver el excedente (80 MHz) en un plazo de dos años. Además, dispuso ciertas condiciones para la prestación de servicios en localidades en las que el conglomerado superara el 80% de los abonados de banda ancha, entre las que se hallaban que el servicio minorista de acceso a internet fijo no podría exceder la menor tarifa que la empresa cobrara en la Ciudad de Buenos Aires.

Seis meses más tarde la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) emitió su dictamen recomendando la aprobación de la fusión, lo que ocurrió seguidamente por medio de una resolución de la Secretaría de Comercio⁴. La CNDC dispuso una serie de obligaciones y recomendaciones en cuatro planos: desinversión, ofertas comerciales, disponibilidad de la red y espectro. Entre ellas se destaca que la empresa fusionada debía transferir negocios de banda ancha fija y desprenderse de clientes en 28 localidades de cinco provincias (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Misiones y Santa Fe), donde es la única con despliegue de red fija.

Las disposiciones hasta aquí analizadas –coronadas por esta fusión que permite que sólo en el mercado de acceso a internet de banda ancha el conglomerado Telecom-Cablevisión alcance el 55% de participación– contribuyen a incrementar los niveles de concentración de la propiedad de los medios en la Argentina, sobre la base de una estructura de mercado que ya era muy concentrada a los inicios del gobierno de Macri.

3.5 El fracaso del proyecto de “ley corta”

La fusión Telecom-Cablevisión generó diversos planteos por parte de otras empresas de telecomunicaciones (en particular, Telefónica y Claro). Por tal motivo, el gobierno avanzó en paralelo con el proyecto de ley de “Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)”, según lo anunciara Macri en su discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación en marzo de 2018.

El proyecto, con apenas 13 artículos –motivo por el cual fue apodado “ley corta”, en contraste con lo que se suponía sería una ley “larga” o integral en materia de comunicaciones–, ingresó al Congreso en abril de 2018. La iniciativa proponía permitir a las empresas de telecomunicaciones brindar servicios de televisión por suscripción con vínculo satelital, contenía previsiones para reforzar la infraestructura pasiva compartida entre licenciatarios (torres, postes, ductos y cualquier otro recurso análogo), y habilitaba a licitar bandas de frecuencias de espectro reservadas para la empresa satelital ARSAT, entre otras medidas.

³ Resolución E 5644/2017 del ENACOM (B.O. 22/12/2017).

⁴ Resolución 2018-374-APN-SECC#MP, 29 de junio de 2018.

Tras algunas modificaciones sobre el proyecto inicial del Ejecutivo (el Senado introdujo una demora hasta julio de 2020 para la prestación de TV satelital en los centros urbanos y hasta 2022 en localidades más pequeñas), la iniciativa obtuvo media sanción en la Cámara Alta a principios de julio. Sin embargo, su trámite legislativo no prosperó, entre otros motivos porque no hubo acuerdo con diputados de la oposición, quienes solicitaron extender el mencionado plazo hasta 2024 y conceder frecuencias de ARSAT a las provincias, para armar sus propias redes de seguridad pública y defensa civil, en lugar de cederlas al mercado.

3.6 Recortes en organismos, medios estatales y comunitarios

Entre las iniciativas de política pública que perduraron del gobierno anterior, se destaca la continuidad de la red troncal de conectividad por fibra óptica que pasó a integrar el llamado “Programa de Conectividad”,⁵ para propiciar un acceso más equitativo a los servicios de telecomunicaciones en todo el país. También continuó en funciones la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, creada por la Ley SCA, aunque este organismo permaneció acéfalo desde 2016, sus competencias fueron recortadas y, en septiembre de 2018, fue intervenido oficialmente, paralizando prácticamente todas sus áreas de trabajo.

Los medios estatales experimentaron una fuerte caída en los niveles de audiencia, sufrieron recortes presupuestarios en materia de proyectos y una reducción en la planta de empleados, mientras que se incrementaron las partidas para financiar cargos políticos (Rivero, 2017). Vaciados de contenidos, se los relegó a un lugar secundario en el sistema de medios.

No corrieron mejor suerte los medios comunitarios, que desde 2015 vieron incrementarse los obstáculos que tradicionalmente tuvieron que enfrentar para acceder a licencias y a fuentes de financiamiento. Entre 2015 y 2019 el ENACOM dispuso diversos procedimientos de declaración de ilegalidad, clausura y decomiso para algunos de ellos, en ciertos casos por supuestas irregularidades en la rendición de los Fondos de Fomento Concursable de Comunicación Audiovisual (FOMECA). Las partidas para estos fondos, además, fueron subejecutadas y sufrieron una serie de recortes presupuestarios desde 2016.

4 Conclusiones

El análisis realizado en este trabajo nos permite caracterizar algunos de los rasgos centrales de la política de comunicación implementada a lo largo del gobierno encabezado por Mauricio Macri entre 2015 y 2019.

En primer lugar, podemos señalar que la regulación del sector ampliado de las comunicaciones ocupó un lugar central en la agenda gubernamental, fundamentalmente a lo largo del primer año de mandato. Ello se materializó en la promulgación de una importante cantidad de decretos del Poder Ejecutivo, sin consenso ni debate público, que

⁵ Resolución 3597/2016 de ENACOM (B.O. 15/07/2016).

modificaron la médula de las regulaciones vigentes sobre el sector audiovisual, las telecomunicaciones y las TIC, que habían sido discutidas y sancionadas por el Congreso de la Nación. No se formuló de un proyecto de ley de comunicaciones convergentes, pese a que el mandato y los plazos de la comisión específica encargada de dicha tarea se postergaron una y otra vez, y tampoco se logró aprobar la llamada “ley corta” en materia de despliegue de infraestructura y TIC.

En segundo lugar, las medidas tomadas contradicen algunos de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y la jurisprudencia local sobre regulación de medios. Se promulgaron normas contradictorias e incoherentes –incluso con los mismos principios que el gobierno de Cambiemos anunciaba promover– y se gubernamentalizó el control de las comunicaciones.

En tercer lugar, los objetivos perseguidos por la política pública –por lo menos en términos discursivos– se revelaron falaces: la modernización de la legislación en función de los avances tecnológicos, la búsqueda de la homogeneidad normativa, la convergencia regulatoria entre los sectores del audiovisual, las telecomunicaciones y las TIC, el fomento de la competencia, la seguridad jurídica y la promoción de inversiones.

En cuarto lugar, resultó evidente la incidencia de determinados actores en el proceso de elaboración de las regulaciones. En particular, los grandes conglomerados de medios incidieron en el proceso de toma de decisiones para modificar y/o eliminar quirúrgicamente todos los artículos e incisos de las normas vigentes que iban en contra de sus intereses empresariales. Ello fue en detrimento de la incidencia que pudieran tener otros actores, tales como los medios comunitarios y sin fines de lucro. Tampoco las organizaciones sociales y académicas lograron alterar el rumbo de la política, pese a sus diversas manifestaciones públicas y de haber llevado su reclamo hasta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En quinto lugar, otro rasgo de la política fue el debilitamiento y el desfinanciamiento de los medios estatales, comunitarios y cooperativos, en un contexto más amplio de cierre de medios de comunicación, despidos y precarización laboral.

En síntesis, la política de comunicación implementada entre 2015 y 2019 favoreció la concentración de la propiedad de los medios, con disposiciones que relajaron los límites a la concentración económica, ampliaron por muchos años los plazos de licencias, derogaron medidas regulatorias asimétricas y autorizaron la fusión entre dos conglomerados dominantes en los mercados de telefonía fija y móvil, audiovisual e internet. Lejos de impulsar la competencia y la convergencia entre sectores, se promovió la protección y la consolidación de las grandes empresas del sector, en detrimento de otros actores sociales y del derecho a la comunicación.

Referencias

- ASIET. (2016). Argentina: reforma regulatoria para la era de la convergencia. Montevideo: Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones.
- Becerra, M. (2003). *Sociedad de la información: proyecto, convergencia, divergencia*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Califano, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de

- comunicación. *Austral Comunicación*, 4(2), 283–318.
- Califano, B. (2018a). La regulación de la comunicación durante el primer año de gobierno de Mauricio Macri en la Argentina. *Intersecciones en Comunicación*, (12), 49–74.
- Califano, B. (2018b). Políticas de comunicación. De sus orígenes a los desafíos de las tecnologías digitales. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (25), 133–150.
- CELS. (2015, diciembre 23). La decisión política no está por encima de la ley. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CIDH. (2016). *CIDH concluye el 157º Período de Sesiones*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos.
- Fagerjord, A., & Storsul, T. (2007). Questioning Convergence. En *Ambivalence Towards Convergence: Digitalization and Media Change* (pp. 19–31). Göteborg: Nordicom.
- Fontanals, G. (2016, diciembre). ¿Cambiamos en Comunicaciones? *Revista Fibra. Tecnologías de la comunicación*, (13).
- Freedman, D. (2008). *The politics of media policy*. Cambridge: Polity Press.
- Jenkins, H. (2006). *Convergence culture. Where old and new media collide*. New York: New York University Press.
- McQuail, D. (2010). La regulación de los medios. Department of Media & Communication, University of Leicester.
- Napoli, P. M. (2008). Media Policy. En W. Donsbach (Ed.), *The international encyclopedia of communication* (pp. 2969–2980). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Puppis, M., & Van den Bulck, H. (2019). Introduction: Media Policy and Media Policy Research. En *The Palgrave Handbook of Methods for Media Policy Research* (pp. 3–21). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Rivero, E. (2017). La mala hora: Cambiemos y su política de medios públicos. *Revista Fibra. Tecnologías de la comunicación*.
- Rivero, E., & Zanotti, J. M. (2017). Debates hacia la Ley de Comunicaciones Convergentes en la Argentina: de las audiencias públicas al comité de expertos. *Revista Eptic*, 19(1), 170–183.
- Sarikakis, K. (2004). *Media and communications policy: a definition* (48 No. 25). Institute of Communications Studies, University of Leeds, United Kingdom.